

ESTADO, LEY Y COMUNIDADES AUTONOMÍA INDÍGENA: LA UTOPIA DEL NUEVO SIGLO

Morita Carrasco¹

En la discusión acerca de los proyectos políticos de los pueblos indígenas y las reformas del Estado, hay un primer problema que es el de distinguir niveles de organización, tipos de liderazgo, formas de representación, mecanismos de toma de decisiones y formación de consensos.

Otro problema es el concebir la autonomía como autogobierno que incluye, además de lo arriba mencionado, el reconocimiento oficial de la legitimidad de los diferentes niveles organizativos con sus instituciones y autoridades para funcionar libremente, sin intervención estatal en los asuntos internos, pero también el reconocimiento de su legalidad jurídica por cuanto así está establecido en la ley.

En este trabajo exploro estos problemas a partir de un estudio de caso: el reclamo de la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat enmarcado en las reformas constitucionales y las transformaciones de los escenarios políticos, donde tienen cabida las prácticas políticas de los actores indígenas.

El caso se aborda comparativamente con la movilización indígena más general que tuvo lugar en Argentina entre 1996 y 1997, describiendo la variabilidad de situaciones planteadas para poder reflexionar, desde un caso concreto, sobre en qué medida se puede “tolerar” o tender un puente entre las demandas indígenas de autonomía, el Estado y la ley.

I. ESTADO-LEY Y COMUNIDADES

Si la primera mitad del siglo XX fue testigo de la emergencia de nacionalidades panaboriginales y movimientos de liberación contra las potencias republicanas heredadas del dominio colonial en África —que luego conducirían a un proceso de retribalización—, el ocaso del siglo ha sido testigo de una nueva sacudida política de los pueblos originarios que en todo el mundo exigen tratamiento diferencial

para garantizar la igualdad ante la ley que tanto pregonan las democracias estatales y los mercados multinacionales. Ello no escapa a nuestro ámbito latinoamericano. Para nombrar sólo alguno de estos llamamientos basta señalar desde el resurgimiento público de las demandas de los kayapó en Brasil, el despertar en Chiapas, la explosiva manifestación indígena reciente en Ecuador, hasta la marcha por la dignidad en Bolivia. Y muchos otros, menos visibles para la audiencia internacional, pero de enorme trascendencia tanto nacional como regional y local. Por ejemplo, la movilización mapuche en oposición a la hidroeléctrica Ralco en Chile; la toma pacífica del puente internacional entre Argentina y Paraguay por Lhaka Honhat; las denuncias de corrupción contra la Corporación Interestadual Pulmarí en Argentina; la demanda contra el Gasoducto Norandino encabezada por el pueblo Kolla en Argentina.

Hartos ya de ser vistos como minorías excluidas, marginadas, empobrecidas, atrasadas, olvidadas, los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe han dado un paso al frente para liderar un movimiento que está “invitando” a los estados nacionales a introducir modificaciones en sus sistemas jurídico-políticos, para viabilizar su permanencia en tanto tales; evitando, en lo posible, transformaciones profundas sobre todo de aquellos principios en que sustentaran su existencia, entre otros el principio de territorialidad soberana y el de ciudadanía. Así, durante la década de los años ochenta y noventa, las presiones indígenas —tras años de subordinación y resistencia— comienzan a derribar algunos muros legales que las contenían, llevando a que se produzcan en los países donde residen reformas constitucionales que los tienen como destinatarios.²

Argentina no estuvo al margen de estos procesos y en 1994, cuando se reforma la constitución nacional, se incorporan los derechos indígenas.³ No obstante, para comprender mejor su dinámica es importante primero hacer una breve referencia a la historia de las relaciones entre pueblos indígenas y Estado en este país.

Desde tiempos coloniales y republicanos tempranos, el indígena sólo importaba en la medida que pudiera aportar dos tipos de recursos: mano de obra para las nacientes industrias forestales y agropecuarias de la región norte y tierras en la región patagónica para una oligarquía terrateniente en ascenso. La primera constitución nacional adoptada por el Congreso General Constituyente, el primero de mayo de 1853, establece que es atribución del Congreso de la Nación “proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios y promover su conversión al catolicismo”. Este mandato evidencia dos cosas que hacen al proyecto estatal de tratamiento de la cuestión indígena: por un lado, que en la etapa de conformación del país este es un tema vinculado a la territorialización del

Estado; por el otro, la conversión de los indígenas al catolicismo, en un país que sostiene la libertad de cultos, indica la fuerte decisión de incorporarlos como sector sometido (Carrasco y Briones 1996). Al proveer de seguridad a las fronteras para proteger las vidas y propiedades de los habitantes no indígenas, simultáneamente se fija a los habitantes originarios como "otros internos", quienes neutralizados militarmente⁴ quedarán incorporados a la nación como potenciales ciudadanos, pero sin los derechos garantizados al resto de la población. Siguiendo este mandato, el Congreso sancionará varias leyes destinadas a la defensa, avance y ocupación de la frontera, poniendo de relieve que el país que se desea construir precisa como condición necesaria expulsar a los indígenas de su territorio para poder poblarlo con nuevas "razas" laboriosas.⁵

Finalizado el avance de las fronteras y el sometimiento de las tribus indígenas, aunque se sucedan aún entre 1905 y 1933 levantamientos de pueblos en el Gran Chaco que toman la forma de movimientos milenaristas (Martínez Sarasola, 1996), la producción legislativa buscará radicar a los pueblos originarios a través de varias estrategias, tanto civiles como religiosas: reservas, reducciones, colonias, misiones. El propósito que se perseguía con ello, además de inculcar prácticas de sedentarización y hábitos de trabajo productivo, era tutelar al indígena por cuanto se los consideraba un sujeto incompleto, aunque redimible con un buen sistema de escolarización.

Esta política de colonización y domesticación del indígena continuará hasta su reemplazo, en la década de los años cuarenta, por otra de "integración sociocultural" (Carrasco 1991; Martínez Sarasola 1996). En 1946, durante el primer gobierno populista del General Juan Domingo Perón se ciudadanizan grandes contingentes de indígenas que pasarán rápidamente a ampliar la masa electoral del Partido Justicialista. Sin embargo, la política paternalista no concluye. Por el contrario, en la década de los años sesenta, en concordancia con el auge del desarrollismo, las políticas hacia el indígena procurarán convertirlo en sujeto activo de su propia integración, como efecto de políticas de "aculturación" o cambio dirigido que requerían, muchas veces, del asesoramiento experto. Así, en 1959 se aprueba el convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo sobre "Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas Tribuales y Semitribuales en Países Independientes". Un resultado de esta nueva ideología con relación al indígena es el decreto 3998 de 1965, disponiendo la realización de un censo indígena nacional, cuyos datos nunca fueron completados.

A partir de los primeros años de la década de los años setenta, la política hacia los pueblos originarios se nutre de la noción de "reparación histórica" como base de

la acción dirigida a poblaciones que han sido despojadas de sus territorios y marginadas del "progreso" de la sociedad. Este cambio coincide con el comienzo de un proceso de organización indígena a nivel nacional. En 1971 se crea la Confederación Indígena Neuquina, en 1972 se realiza en la provincia de Neuquén el Primer Parlamento Indígena Nacional (Futa Traun) y en 1975 nace la Asociación Indígena de la República Argentina, que manda sus representantes a Canadá para la constitución del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (Carrasco 1991; Serbín 1981). En el Parlamento Indígena y en estas organizaciones, una naciente dirigencia fue fijándose metas políticas que se concretarían más tarde, al menos en parte, en la redacción de un proyecto de ley que tuvo que esperar más de diez años hasta su sanción,⁶ debido a la suspensión de la actividad legislativa durante la dictadura militar que gobernó al país entre 1976 y 1983 (Carrasco 2000). Con el retorno a la democracia, a partir de 1983, se suceden una serie de leyes integrales nacionales y provinciales⁷ que tienen a los indígenas como destinatarios de políticas de acción social más o menos respetuosas de su diferencia cultural (Carrasco 2000). La ley formoseña abrió camino y si bien sus límites son locales, el protagonismo indígena que le dio origen tuvo algunos interesantes efectos secundarios. Entre ellos, sacó a la luz la existencia vívida de sus comunidades dentro del conjunto social, reclamándole al Estado reconocimiento y respeto; alentó a otros indígenas a imitar a los dirigentes indígenas de Formosa; promovió en el ámbito jurídico una rama especial "los derechos indígenas" y sus protagonistas fueron artífices claves de las reformas constitucionales nacionales y provinciales.

Entre 1986 y 1998, nueve provincias, además de la nación, reformaron sus constituciones incorporando al menos un artículo referido a los indígenas: es el caso de Salta, Jujuy, Río Negro, Formosa, Buenos Aires, Chaco, La Pampa, Chubut y Neuquén.⁸

En rigor, han sido varias las movilizaciones indígenas que impulsaron estas reformas jurídicas, desde la mítica marcha del "malón de la paz" en 1946, cuando el pueblo kolla llegó hasta Buenos Aires para reclamar la propiedad de sus tierras o la realización del Primer Parlamento Indígena Nacional (Futa Traun) en 1972, hasta la realización en 1990 del Foro Permanente por los Derechos de los Pueblos Indígenas (Carrasco 2000). A su vez, las mismas son también resultado de diversos procesos de organización local y regional que testimonian el grado de preocupación que tiene para los pueblos indígenas en este país, el lugar que ocupan en el contexto social nacional y la imperiosa necesidad de efectuar transformaciones substanciales en las relaciones que los mismos mantienen con el Estado. Sin duda, aún con matices, estas demandas parecen haber quedado plasmadas en las reformas

constitucionales (Carrasco 2000). Sin embargo, su implementación es “harina de otro costal”.

Como los dirigentes indígenas son conscientes de ello, entre 1996 y 1999 volvieron a la carga con nuevas movilizaciones para elaborar propuestas dirigidas a los tres poderes del Estado, a fin de que los derechos proclamados se conviertan en realidad.

El Programa de Participación de los Pueblos Indígenas (PPI) se desarrolló en todo el país a partir de un proyecto elaborado por la asesoría jurídica del Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) de la Iglesia Católica. Este programa coordinado por indígenas y organizaciones no gubernamentales contó con el financiamiento de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y tenía como objetivo “elaborar los criterios y pautas que debe adoptar el Estado para una efectiva operativización del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional” (PPI Conclusiones en Carrasco 2000). Consistía básicamente en la realización de reuniones de indígenas y sus equipos de asesores en cinco instancias: local, zonal, provincial, regional y nacional, en la cuales se compartían puntos de vista, diagnósticos, broncas, sufrimientos, alegrías y demandas. No voy a referirme aquí en detalle al programa, pues ha sido discutido ya en otros trabajos (Carrasco e.p; Carrasco 2000) y su documento se encuentra totalmente transcrito en uno de ellos (Carrasco 2000). Solamente diré que en lo interno fue la ocasión para que distintos pueblos⁹ se conocieran y comenzaran a crear lazos entre ellos,¹⁰ permitiéndoles incluso delinear una plataforma política que aun con diferencias todos comparten. En lo externo, dos hechos nos revelan su significación: 1) durante el año que duraron las deliberaciones de los delegados se elaboró un sustancioso documento que fue entregado al Congreso para que los representantes del pueblo ejecuten el mandato conferido por la Asamblea Constituyente del 94. Sin embargo, a la fecha han sido menos de diez los proyectos presentados y sólo uno de ellos es ley;¹¹ 2) el evento estuvo ausente en la prensa nacional.

También durante 1997, en el marco de un programa de capacitación para indígenas en la elaboración de proyectos de desarrollo financiado por el Banco Mundial, la Coordinación de Organizaciones Mapuche Taiñ Kiñegetum promovió un encuentro regional, el Foro Patagónico, para discutir y fijar su posición frente a la pendiente reglamentación del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, dando así cabida a la opinión de algunos dirigentes y representantes que, por distintas razones, no habían participado del PPI. El documento final que recepta la opinión de los pueblos mapuche/tehuelche, selknam/ona, luego de la reunión mantenida en La Pampa los días 12 y el 14 de diciembre,¹² resulta interesante para

reparar en cómo la dinámica de trabajo propuesta apuntó a discutir punto por punto el inciso constitucional, a partir de preguntas motivadoras que según el documento, buscaban anclar y llenar de contenido los términos jurídicos mediante un “íntenso, rico y fraterno debate donde el conocimiento indígena no tuvo ningún tipo de condicionamiento, más que la orientación política y filosófica de nuestras Autoridades Originarias”.

Por último, durante 1999 y ante una iniciativa del Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) y la Organización Regional Indígena Andina del Norte Argentino (ORIANA), tuvo lugar en la provincia de Jujuy el Primer Seminario de Políticas Sociales para los Pueblos Indígenas de Argentina. Este seminario, que también contó con financiamiento del Estado y la participación de representantes de las comunidades kolla, mapuche, tehuelche, huarpe, ranquel, mocoví, toba, pilagá, wichí, diaguito-calchaquí, purmamarca, ava'guaraní, omaguacas, atacamas, cochinos y ocloyas¹³ expresa en un documento:¹⁴ “con la conciencia de nuestra particularidad cultural y de convivencia multicultural, pluriétnica y dentro de los derechos y el espíritu de la Constitución Nacional que de ello se desprenden. Necesitamos plenos efectos jurídicos de los principios de justicia e igualdad en igualdad de oportunidades y la real participación en todos los intereses que nos afecten, como lo dispone el Art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional”.

II: ORGANIZACIÓN Y REIVINDICACIONES

Los tres eventos políticos mencionados constituyen sin duda alguna la expresión sintetizada de una gama de niveles organizativos y sus reivindicaciones. Lo interesante del caso es que ninguna de estas últimas nace puramente de la abstracción, la teoría o el capricho de las organizaciones o sus asesores. Por el contrario, ellas abrevan en conflictos puntuales, en luchas cotidianas demandando respeto a la decisión de querer seguir siendo distintos, contrariamente a la homogeneización propuesta por el Estado y sus políticas. Por razones de espacio me voy a referir a uno solo de estos conflictos, el del reclamo del territorio unificado de los pueblos indígenas del Pilcomayo. Pero veamos antes, a vuelo de pájaro, qué pretenden y proponen conseguir los pueblos indígenas en Argentina en relación con su organización, tomando como base los documentos de estos tres eventos.

Nuestras comunidades, continuando el camino de recuperación de sus **organizaciones ancestrales, reivindican**, desde el derecho de los Pueblos Indígenas, el derecho a su identidad y a la autoafirmación... En efecto, como Pueblos Indígenas preexistentes al Estado Argentino,

tenemos como fundamentales principios la convivencia pacífica y social, con nuestro entorno natural [cosmos]. Este respeto está basado en la concepción de que todo lo que nos rodea es sagrado y por lo tanto **nosotros somos naturaleza y espiritualidad** (resaltado nuestro), (PPI Foro Nacional citado en Carrasco 2000).

Toda nuestra concepción cultural de equilibrio social, como autogestión y desarrollo comunitario, ha sufrido desde hace más de 500 años la imposición de una cultura llegada desde Europa y ajena a nuestros principios. Esta cultura basada en el individualismo, el egocentrismo, la codicia, la soberbia y el racismo depredador ha condenado a los Pueblos Indígenas a la desaparición, marginación y dominación... Las circunstancias históricas han debilitado las pautas de organizaciones ancestrales de las comunidades el Estado no ha mantenido con estas la relación respetuosa que debería, demostrando una actitud deshonesta a la hora de adoptar una normativa sin la consulta pertinente.

Solamente hay personería jurídica con la participación de la cultura ancestral y el respeto a las organizaciones propias de las comunidades de los Pueblos Indígenas, debido a nuestra preexistencia al Estado Argentino. Este último sólo otorga personería jurídica pública o privada. La personería Jurídica para las comunidades debe ser una distinta, en la que se reconozca el derecho propio, pluricultural, consuetudinario, originario y natural. El Estado no debe intervenir con imposición, sino que, además, las normas aplicables serán según cada cultura o pueblo.

Con semejante sentido el documento del Foro Indígena Patagónico expresa:

Todas las leyes y normas que se promueven en nombre de los indígenas tienen como principio básico: "el fortalecimiento de las organizaciones indígenas". Lo que hacen en realidad es destruir el tejido organizacional de los Pueblos Originarios mediante la dispersión de la unidad Mapuche. El contenido de las leyes hasta ahora conocidas están dirigidas a desintegrar la esencial condición de Pueblo. Están dirigidas a convertirnos en personerías jurídicas sujetas a las leyes del Estado o nos convierten en simples asociaciones que tienen poca correspondencia con la historia y la realidad de nuestros Pueblos (citado en Carrasco 2000).

Las Autoridades Originarias de los diversos Pueblos, no cumplen ningún rol político conductor en el futuro, según estas normas. Y eso a pesar de que en nuestras comunidades ese rol tiene plena vigencia. Es decir, se reconoce la Comunidad, pero como grupo humano sin su organización propia. En el caso del Lof Mapuche, se omite un componente fundamental, la organización Estructural Histórica conformada por nuestros Lonko Pillan Kuse, Werkén (citado en Carrasco 2000).

Tanto las leyes provinciales como las nacionales son propagandizadas como "Leyes Indígenas" sin serlo. Desde nuestro punto de vista fueron definidas y sancionadas por un organismo del Estado, el Congreso Nacional, que es una instancia que carece de presencia Indígena y no refleja los intereses de los Pueblos Originarios. A lo sumo convoca a organizaciones y personas de nuestros Pueblos para solicitarles su opinión. De esta manera sólo se logra involucrar físicamente —no ideológicamente— a individuos, pero en un proyecto político del gobierno (citado en Carrasco 2000).

En cada una de estas leyes, el derecho a la **Autonomía** de los Pueblos Originarios no es tenida en cuenta. Según los representantes del pueblo, que son los que participan en la elaboración y posterior definición de estas leyes, el derecho a la Autonomía es un tema sobre el que el Estado no tiene compromiso ni obligación de respuesta (citado en Carrasco 2000)

Por su parte el documento del Seminario sobre Políticas Sociales expresa:

Esta Comisión [organización de las comunidades, personería jurídica y parlamento de pueblos indígenas] entendió que previo a todo las Comunidades deben tener sus territorios titulados y garantizada la posesión pública y pacífica, así como el acceso a la justicia sin discriminación ni obstáculos legales.

Por ello, teniendo en cuenta la organización social de nuestras Comunidades, que respetan las autoridades originarias, que no son reconocidas por las autoridades gubernamentales como corresponde, se resuelve:

1. - Exigir respeto recíproco a nuestras autoridades naturales en el siguiente orden:
 - a) Asamblea Ordinaria del Parlamento de Pueblos Indígenas a nivel nacional.
 - b) Asamblea Ordinaria de Consejo de Pueblos a nivel regional.
 - c) Asambleas Ordinarias de Comunidades, de Amautas, de Ancianos, de Caciques, o cualquier otra forma de organización, que soberanamente hayan sido elegida por voto o consenso de dichos pueblos o comunidades de base, tales como las organizaciones de estas comunidades (citado en Carrasco 2000).

Visto lo anterior, por mi parte sólo queda resaltar lo que entiendo es la demanda global que abarca a todos los pueblos indígenas en Argentina. Ciertamente, aun con diversidad de matices y no exentos de algunas contradicciones con otros planteamientos, lo que ellos están diciendo es “queremos que se nos reconozca nuestra capacidad para manejarnos con independencia, que se reconozca el poder de nuestras autoridades, vamos a respetar las leyes del Estado pero queremos que el Estado respete también nuestras propias leyes y sus órganos de aplicación”. Como muy bien se expresa en el documento del Foro Indígena Patagónico, esta demanda se sustenta en el reconocimiento constitucional a la “preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos”:

“...al concepto de reconocimiento de la preexistencia de los Pueblos Indígenas” que trató la Comisión III. A partir de eso, se concluyó que ese reconocimiento se debe traducir en un reconocimiento jurídico a cada Pueblo Originado a través de un **Estatuto de Autonomía Indígena**, donde quede condensado los derechos fundamentales que se debatió en las distintas Comisiones que trabajó en este evento: reconocimiento a un autogobierno a través de nuestra estructura de **Autoridades Originarias**, reconocimiento de nuestros principios y normas jurídicas: **Actor y Az Mogen**, control de los recursos naturales y de nuestra biodiversidad, redistribución territorial que permita la restitución histórica con dignidad que los **Pueblos Originarios** esperamos...”.

Volvamos ahora a la propuesta inicial de abreviamento de estas demandas en reclamos/conflictos puntuales. Aquí sí voy a referirme a la denuncia formulada en 1998 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat (CIDH: Caso 12094).

III. LHAKA HONHAT: UN ESTUDIO DE CASO PARA PENSAR LA AUTONOMÍA INDÍGENA

En 1984, en pleno auge de recuperación de las libertades individuales y del sistema democrático, un grupo de jefes/caciques de comunidades —de cinco pueblos ancestrales de la provincia de Salta— se opone a un proyecto de parcelamiento de sus tierras y encara la lucha por la titulación de una “superficie sin divisiones internas” bajo un título único para todas las comunidades.¹⁵ Luego de una serie de peripecias políticas, en 1991 las comunidades logran firmar un acuerdo con el gobierno, por medio del cual éste se obligaba a entregar a las comunidades indígenas y a las familias criollas, en forma proporcional y según las necesidades de cada grupo, el título de propiedad contemplando el reclamo formulado de una superficie integral. Este acuerdo fue posteriormente ratificado mediante decretos del poder ejecutivo provincial en los años 1991 y 1995. No obstante, en 1994 el gobierno resuelve inconsultamente la construcción de un puente internacional entre Argentina y Paraguay, afectando el territorio indígena en cuestión. A raíz de ello la organización Lhaka Honhat presenta un recurso de amparo denunciando la falta de estudios de impacto socioambiental. Este recurso siguió todas las instancias legales previsibles, con los consiguientes y lamentables resultados, no esperados: su rechazo por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ante ello, en 1998 y habiéndose concluido la obra, Lhaka Honhat recurrió al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Buenos Aires para que elaborara una denuncia formal contra el Estado argentino ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En 1999, el Estado reconoce ante la CIDH que la obra en cuestión afectará considerablemente la vida de las comunidades indígenas, reconoce que sus derechos territoriales se verán afectados e indica que debe procederse a la pronta titulación de sus tierras ancestrales, de la manera que prevé la Constitución Nacional, y que se deberán hacer los estudios de impacto ambiental. El siguiente paso fue la solicitud a la CIDH de medidas cautelares para frenar la continuación del proyecto, que implica la construcción de una ruta nacional en el territorio indígena cortando sus vías de acceso directo a los recursos naturales que sirven de sustento diario a las familias indígenas. Sin respeto por el proceso judicial en trámite, el gobierno salteño emprendió en 1999 un proyecto de parcelamiento del territorio para su posterior adjudicación a algunas familias indígenas y criollas. La gravedad de la situación fue reconocida por la CIDH, quien se disponía a conceder las medidas cautelares cuando el gobierno salteño acuerda aceptar el diálogo con los indígenas, a fin de acordar los principios básicos para una “solución amistosa”, los que fueron presentados ante la CIDH en febrero de 2001.

Para comenzar a pensar sobre la autonomía indígena hace falta prestar atención a las sinuosidades que se presentan en el caso de Lhaka Honhat. La provincia de Salta es una de las provincias más antiguas de Argentina, dictó su primera constitución casi simultáneamente con la nacional y en el nuevo período de democratización, el proceso de juridización de lo indígena ya lleva trece años.¹⁶ Durante este período se generaron cuatro textos legales y varias resoluciones administrativas que los tienen como objeto. En 1986 se promulgó la Ley N° 6373 “de promoción y desarrollo del aborigen”. En el mismo año fue reformada la constitución provincial que incluía, entre otras novedades, el artículo 15 “Aborígenes” de clara orientación indigenista.¹⁷ Más de una década después, se produjeron dos nuevas modificaciones: en 1998 la modificación del artículo 15 para ponerlo a tono con el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional, y en el 2000 la reforma de la Ley N° 6373 para ponerla a tono con las necesidades políticas y las demandas emergentes del citado artículo, vistas como conflicto por el poder político salteño.

Aún con continuidades, existen significativas diferencias entre los dos conjuntos legales de las décadas de los años ochenta y noventa. Por razones de espacio no voy a discutir aquí las continuidades y discontinuidades de ambas, sólo quiero llamar la atención sobre dos de los temas que considero centrales para la autonomía indígena: la propiedad de su territorio y el reconocimiento legal de sus autoridades. En primer lugar, y a la luz de las demandas producidas por Lhaka Honhat, el nuevo artículo 15 incorpora cláusulas restrictivas de su misma instrumentación y del objetivo de implementación del ejercicio de los derechos indígenas, principalmente —y no por casualidad— de aquellos referidos a la posesión y propiedad de las tierras.¹⁸

La nueva Ley N° 6373, aprobada el 24 de diciembre de 2000 luego de varios intentos que fueron resistidos por las organizaciones indígenas, muestra una tendencia semejante. Se distancia de la de 1986 al propiciar la “indianización” de la agencia indigenista —estipulando que cada una de la autoridades de la entidad deben demostrar ser indígenas elegidos por indígenas— y, al mismo tiempo, limita la autonomía comunitaria al sujetar todas las definiciones a la autoridad del órgano de aplicación, el Instituto Provincial de los Pueblos Indígenas de Salta (IPPIS). A éste le confiere la facultad de participar en la “gestión de los recursos naturales de las tierras cuya posesión o propiedad comunitaria detentan...”; y la de “representar a las comunidades indígenas y/o sus integrantes en todo acto que se realice en beneficio de los mismos”. También crea, como de la nada, nuevas autoridades indígenas supralocales (la Asamblea Comunitaria); todo ello sin dejar de lado el objetivo troncal de la política indigenista provincial que es la integración/asimilación

del indígena.¹⁹ Y este no es un dato menor para una provincia que concentra nueve pueblos indígenas diferentes, la mayoría de ellos cazadores y recolectores, quienes según la ley se encuentran en proceso de cambio (Art. 31), y los ideales de una nueva burguesía que reinstala el viejo patrón de una oligarquía terrateniente que continúa gravitando en la cultura política local.

El IPPIS aparece como entidad autárquica y descentralizada. En teoría, esto podría apuntar al reconocimiento de una creciente autonomía para los pueblos indígenas. Sin embargo, lo concreto es que apunta en otra dirección, excluyendo a los indígenas de un tratamiento especial por parte del Estado. Además, la idea de mediación del Instituto en todos los asuntos que afecten a las comunidades y en especial en lo referido a la gestión de los recursos naturales, se constituye en una cabal intervención que aniquila la autodeterminación.

En 1986, cuando se modificó la constitución provincial para incorporar los derechos indígenas y se sancionó la Ley N° 6373, los reclamos indígenas entramados supralocalmente eran relativamente recientes y aún carecían de cierta especificidad en términos de articulación retórica jurídicamente fundada. En 1998, los reclamos se hicieron cada vez más articulados, los procesos organizativos indígenas adquirieron consistencia y el apoyo de agentes externos —nacionales e internacionales— se tornó factor sistemático y visible. Entonces, la emergencia de cláusulas regresivas puede vincularse al temor/desconfianza generados por la creciente claridad de los proyectos indígenas —que también empiezan a instalarse y disputarse en la arena nacional— y por un crecimiento de la dirigencia y de los apoyos externos, que va instalando la percepción de que incluso los reclamos de máxima pueden ser llevados a la práctica con éxito.

En cambio, el momento político de 1998 encuentra ya una organización indígena capacitada en materia jurídica (Carrasco e.p.) y habilitada para llevar adelante reivindicaciones propias en el ámbito de los derechos territoriales y el manejo autónomo de los asuntos que son de su interés. En este contexto, el reclamo de Lhaka Honhat, de un "territorio único", calificado por el gobierno salteño como una amenaza de "desmembramiento del territorio provincial"²⁰ y una pretensión intolerable para un sector de la población cuyas necesidades, anhelos y proyectos ya fueron definidos, debe verse como la piedra fundamental sobre la que se erigen estas contramarchas jurídicas (Gelind 1999). Sólo así puede comprenderse por qué el gobierno salteño ha negado la legitimidad de la Lhaka Honhat para representar a las treinta y cinco comunidades que la integran en la gestión por el título de propiedad del territorio unificado y, vulnerando el principio de respeto por las formas organizativas propias de cada grupo étnico, ha creado una personería

jurídica indígena²¹ que otorga poder absoluto a una sola figura, el representante o cacique que actúa en nombre de la comunidad ante las autoridades.

Ahora bien, la coexistencia de normas “regresivas” con formulaciones “progresistas” en el artículo 15 y en menor medida en la nueva Ley N° 6373 revelan la existencia de una serie de tensiones políticas en la relación pueblos indígenas-Estado. Esto hace que, por un lado, se busque dar continuidad a remozados mecanismos clientelares que aseguren el control de los reclamos indígenas a través de la manipulación de una dirigencia indígena supuestamente corruptible y corrupta; y por otro, pareciera que los legisladores salteños aun sin desconocer las presiones indígenas ni el avance jurídico dado por el marco de la CN, no son plenamente conscientes de la capacidad y los recursos para la lucha política y jurídica que tienen hoy los pueblos indígenas. Parece ser que con ingenuidad suponen que al menos la mayoría de los indios es manejable en base a prácticas clientelares tradicionales, mientras que el “problema” son los agentes externos, sean ellos asesores, equipos de apoyo o agencias de cooperación, que buscan instrumentar a los indígenas en función de sus propias causas e intereses, dando lugar a acusaciones extemporáneas y xenófobas en el campo político y social salteño²² (Gelind 1999).

IV. CONCLUSIONES

Si el gobierno salteño parece estar borrando con el codo lo que escribió con la mano, otro tanto pareciera estar ocurriendo a nivel nacional.

Sin duda, con la incorporación de los derechos indígenas a la Constitución se produce un salto cualitativo de enorme trascendencia en la historia de las relaciones entre pueblos indígenas y Estado. El reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural y la personería jurídica de sus comunidades, como se ha señalado, son las bases para que se de en la práctica un desarrollo autónomo y autogobernado.²³ Y si la legislación indigenista interpelaba al indígena como sujeto carenciado, el nuevo marco jurídico lo circunscribe como sujeto político con derechos especiales.

En otro trabajo hemos planteado que, a pesar de lo que se ha avanzado jurídicamente, la práctica estatal conserva aún un tinte claramente neoindigenista (Briones y Carrasco 2000) que renuncia en la retórica a un proyecto de asimilación ligado al indigenismo clásico, pero que implementa políticas ambiguas y concreta en los hechos estilos restringidos de consulta y participación indígena como si se tratara de sujetos sumergidos, incapaces o “ciudadanos incompletos”, cuyo desarrollo

se pretende promover en base a políticas paternalistas de nivelación socioeconómica.

Así, por ejemplo, en 1989 se sancionó la Ley N° 24071 que adopta el convenio 169 de OIT, pero recién en el 2000 se deposita su ratificación luego de años de resistencia por parte de la Cancillería, lo cual contrasta con la escasa ejecutividad que tuvo en este año el presupuesto asignado al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. El Instituto, a un año de asumir el nuevo gobierno y las nuevas autoridades del organismo, sólo había empleado el 20% del total de las partidas asignadas para su funcionamiento para el pago de becas a estudiantes secundarios y universitarios, muchos de los cuales cobraron recién al finalizar el año lectivo.

Este neoindigenismo del cual participan también algunas ONG, equipos de apoyo e incluso abogados y antropólogos que trabajan con indígenas, instala así una política de pseudoreconocimiento que niega en los hechos su organización y propone en cambio su integración a través de una "participación tutelada", que se atribuye la facultad de interpretar las "verdaderas" necesidades de la gente, a ser definidas y resueltas por agentes externos.

Asimismo, el escaso compromiso estatal con la implementación de un mecanismo claro de participación y consulta —como manda el convenio 169—, se pone de manifiesto con la aún pendiente conformación de este Instituto como órgano descentralizado con autonomía presupuestaria y un Consejo de Coordinación integrado por representantes indígenas, tal como manda la ley de su creación, sancionada en 1985 y reglamentada en 1989. Así, las actividades desarrolladas por el INAI tienen a los indígenas como solicitantes y destinatarios de apoyo y no como partícipes autónomos en la toma de decisiones, a través de sus diferentes autoridades.

Y aquí volvemos al remanido problema de la organización indígena. Para algunos legisladores y juristas locales, si bien la Constitución Nacional reconoce la personería jurídica de las comunidades indígenas, es el Congreso de la Nación quien debe legislar sobre la materia. Basados en este argumento, tanto la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación como el gobierno salteño han creado un tipo de personería jurídica según su criterio y necesidades. Para muchos constitucionalistas y para las organizaciones indígenas desde luego, el mandato constitucional significa que en los hechos sólo corresponde a las autoridades crear algún tipo de registro de comunidades donde quede plasmado el reconocimiento de su estatus jurídico como tales, según la manera o modelo que se ha venido dando en el transcurso de su historia como entidades singulares.

Demos ahora una mirada a Lhaka Honhat. En 1992, ante la eventualidad de recibir el título de propiedad de su territorio obtiene su personería jurídica como asociación civil; haciendo un esfuerzo interpretativo enorme para acercar el modelo general a las necesidades particulares de las comunidades que la integran, elabora su estatuto y constituye sus autoridades legales. No sin dificultades, desde entonces ha venido cumpliendo a raja tabla las obligaciones emanadas de la Inspección General de Personas Jurídicas de la Provincia de Salta: presentación anual de memoria, balance, registro actualizado de los socios, actas de las reuniones del Consejo de Caciques, etc.

El estatuto ha respetado el consenso como mecanismo de toma de decisiones, evitando hacer referencia a la manera como se resuelven, según sus normas, los asuntos internos de cada aldea/comunidad integrante de la Asociación. Afortunadamente, un elemento crucial para la dinámica organizativa propia de los cazadores recolectores no ha sido fijado en él: la fusión-fisión de los agrupamientos; de este modo se preserva la flexibilidad organizativa que se vive cotidianamente. Cuando los conflictos adentro de una comunidad no pueden resolverse por la vía del acuerdo entre los contendientes, se elige preservar la vida social del conjunto, retirándose uno de ellos con su grupo familiar, lo que da lugar así al nacimiento de nuevas aldeas/comunidades.

En sociedades de cazadores recolectores la flexibilidad social es un componente indispensable de su identidad como entidades peculiares. Éste se vincula con la ausencia de derechos de uso exclusivo del espacio con fines económicos, facilita el intercambio de bienes y servicios y el necesario desplazamiento para aprovechar los recursos existentes en su territorio.

En su pedido del título único sobre una superficie amplia y sin divisiones internas, Lhaka Honhat expresa que las comunidades que la integran necesitan contar con libertad de paso y movimiento entre ellas para aprovechar sus recursos. En su denuncia ante la CIDH, explica que las obras proyectadas de construcción de una ruta por su territorio cortará la áreas de recorrido de los cazadores y recolectores, impidiéndoles acceder a los recursos que necesitan para alimentar a sus familias. También explica que si estos cortes se concretan se estará limitando la libre asociación entre familias de diferentes comunidades, con el consiguiente daño para su integridad sociocultural. Sin hacer caso de estas observaciones, el gobierno salteño insiste en el parcelamiento de la tierra y el otorgamiento de personerías jurídicas a cada comunidad indígena —desconociendo su organización representativa Lhaka Honhat. Pero, como muchos jefes de aldea lo han expresado, esto es inaceptable desde su punto de vista, no sólo porque cuando cada comunidad

tenga el título de propiedad de su parcela cuidará que los recursos que allí se encuentran no se sobreexploten, poniendo en riesgo la vida de su gente, sino —y esto es lo que consideran un mal mayor— porque el daño a su sistema organizativo les provocará su desintegración como sociedad singular.

Esta y no otra es la razón por la cual Lhaka Honhat defiende su pretensión de un título único sobre un territorio sin divisiones internas. Y defender el territorio para defender su integridad no constituye en modo alguno un peligro de desmembramiento, sino una habilitación a la aceptación de la diferencia. La personería jurídica por comunidad lesiona los derechos indígenas a la propiedad de las tierras que “tradicionalmente ocupan”. ¿Qué derechos podrían reclamar los nuevos nucleamientos escindidos voluntariamente si no poseen “su” personería jurídica comunitaria? ¿Como preservarían sus formas de acceso a los recursos y el necesario intercambio entre grupos si cada comunidad “se hace dueña” de los árboles, los frutos, los animales, los peces?

Ahora bien, si la personería jurídica no es un mero recurso jurídico que da derecho a reclamar tierras o facilitar el traspaso de la titularidad de un dominio o el medio para obtener subsidios de agencias internacionales para financiar el autodesarrollo, sino una forma organizativa propia de cada sociedad indígena que la hace diferente de otras desarrollándose en un espacio más o menos definido: el territorio tradicional, ¿por qué los Estados insisten en que ello implica un “peligro de desmembramiento”?

Si algo puede aportar la lectura del caso de Lhaka Honhat es precisamente que detrás de este supuesto peligro se esconden otras razones, algunas de las cuales marcan las coyunturas económicas por las que atraviesan los Estados ansiosos por incorporar a sus reservas recursos económicos rápidos y fáciles; y las tierras indígenas están ahí, al alcance de la mano. Otras razones están ancladas, más bien, en prejuicios ideológicos que insisten en considerar a los indígenas sujetos “en proceso de cambio” —Ley N° 6373— y, como creo que ha quedado demostrado, aún necesitados de tutela, educación y desarrollo. □

Notas

1. *Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. FFyL. Sección Etnología y Etnografía.*
2. *Bolivia 1991, Brasil 1988, Colombia 1991, Ecuador 1978, Guatemala 1985, México 1992, Nicaragua 1986, Panamá revisada en 1983, Paraguay 1992, Perú 1993, Bolivia*

1991, Brasil 1988, Colombia 1991, Ecuador 1978, Guatemala 1985, México 1992, Nicaragua 1986, Panamá revisada en 1983, Paraguay 1992, Perú 1993.

3. *Artículo 75 Corresponde al Congreso: Inciso 17: "Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que irradicionalmente ocupan y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones".*
4. *Para ello, entre otras medidas, se llevan a cabo dos importantes avanzadas militares conocidas como "Campañas al Desierto". En 1879 a la Patagonia y en 1884 a la región Chaqueña.*
5. *En 1884, el Poder Ejecutivo acompaña un proyecto de ley con la siguiente declaración referida a los indígenas de la frontera norte "deben caer sometidos o reducidos bajo la jurisdicción nacional, pudiendo entonces entregar seguras a la inmigración y a las explotaciones de las industrias de la civilización esas doce mil leguas que riegan el Bermejo, el Pilcomayo, el Paraná y el Paraguay, y que limitan las montañas que nos separan de Bolivia" (DIP, 1991:22, citado en Carrasco y Briones. Op.cit., p. 13).*
6. *Ley Nacional 23302 de Protección y Apoyo a las Comunidades Indígenas, sancionada en 1985. El decreto reglamentario 155 fue dictado en 1989.*
7. *Primera en ser sancionada en 1984 es la Ley Nº 426 de la provincia de Formosa. Seguida por la Ley Nº 6373 de Salta (1986), la 3258 del Chaco (1987), la 2435 de Misiones (de 1987, luego derogada y reemplazada por la 2727), la 2287 de Río Negro (1988), la 3657 de Chubut (1991) y la 11078 de Santa Fe (1993).*
8. *El texto completo de estas reformas se transcribe en Carrasco 2000.*
9. *En el foro nacional se dieron cita 167 delegados de diecisiete pueblos indígenas diferentes.*
10. *Aunque ya habían existido encuentros de orden nacional, en 1972 Futa Traun, en 1990 Foro Permanente, en 1994 Lobby por la Constitución Nacional, en 1996 Foro ante la reunión del Convenio de Biodiversidad, para muchos de los asistentes —en su inmensa mayoría delegados comunitarios— era la primera vez que tomaban contacto con otros "hermanos", de los cuales nunca antes habían oído hablar.*
11. *La Ley Nº 24956 de 1997 de incorporación al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, la variable de autoreconocimiento para los ciudadanos indígenas.*
12. *Documento transcripto en su totalidad en Carrasco 2000.*
13. *Las cuatro últimas son denominaciones de pueblos indígenas que, por lo general, han sido incluidos dentro del genérico Pueblo Kolla.*
14. *Documento transcripto en su totalidad en Carrasco 2000.*

15. *Una versión completa del reclamo puede encontrarse en Carrasco y Briones 1996.*
16. *En este trabajo entendemos por jurisdicción de la aboriginalidad la reunión en una única ley integral para el sector, de previsiones antes dispersas en algunos textos legales cuyo objeto iba más allá de la cuestión indígena per se, y a los cuales solía acudir por vía de analogía. Sin dejar de reconocer cierta particularidad a estos contingentes marcados como indígenas, las especificaciones así introducidas no proponían esa visión globalizadora de distintas dimensiones de la vida social y cultural de los mismos que emerge en 1986.*
17. *Esto es combinando "tutela" e integración sociopolítica con desarrollo económico.*
18. *Art. Pueblos Indígenas: I: La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas que residen en el territorio de Salta. Reconoce la personalidad de sus propias comunidades y organizaciones a efectos de obtener la personería jurídica y la legitimación para actuar en las instancias administrativas y judiciales de acuerdo con lo que establezca la ley. Crease al efecto un registro especial. Asegura su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y demás intereses que los afecten de acuerdo a la ley. II: El Gobierno Provincial genera mecanismos que permitan, tanto a los pobladores indígenas como no indígenas, con su efectiva participación, consensuar soluciones en lo relacionado con la tierra fiscal, respetando los derechos de terceros (resaltado nuestro).*
19. *A modo de ilustración cito: "Capítulo I De los Objetivos: Artículo 1º: Esta ley tiene como objetivos: a) Promover el desarrollo pleno del indígena y sus comunidades, fomentando su integración en la vida provincial y nacional, a partir de sus potencialidades y formas organizativas básicas, respetando sus valores culturales propios. b) Desterrar la postración y el marginamiento de sus comunidades anulando toda forma de explotación, uso de la fuerza y coerción como forma de integración compulsiva, en aras de obtener la plena vigencia de la justicia social con el desempeño protagónico de sus integrantes. c) Adecuar las políticas en educación, salud, vivienda y seguridad social y económica, destinadas a este sector de la población, tomando en cuenta los objetivos de esta ley y de los artículos 75, inciso 17 y 15 de la Constitución Nacional y Provincial, respectivamente. d) Promover el desarrollo económico-social y cultural, superando la miseria mediante su incorporación en el mercado productivo y de consumo tomando en consideración sus propios anhelos y necesidades".*
20. *El territorio reclamado abarca 4 000 km² de Salta.*
21. *Decreto 2551. Resolución N° 15 de la Inspección General de Personas Jurídicas de la Provincia de Salta.*
22. *Concretamente, en esta provincia se acusa a la Iglesia Anglicana por su acompañamiento a Lhaka Honhat, a Luxemburgo por su sostenido apoyo a la lucha de los Kolla y a algunos abogados del Equipo Nacional de Pastoral Aborigin por su labora durante la convención constituyente de 1998.*
23. *Así parecen haberlo interpretado algunos jueces que han producido en el último año fallos altamente significativos para la defensa de los derechos indígenas.*

Bibliografía

- BRIONES, C. y M. CARRASCO
2000 "(Neo)indigenismo estatal y producciones indígenas en Argentina (1985-1999)". *XII Reunião da Associação Brasileira de Antropologia*. Forum n° 6 "Organizações Indígenas, práticas e Legislações Indigenistas". Coordinadores: Priscila Faulhaber, Stephen Baines, Antônio Carlos de Souza Lima. Brasília. 15 al 19 de julho.
- CARRASCO, M.
1991 "Hegemonía y políticas indigenistas argentinas en el Chaco Centro Occidental". En: *América Indígena*. Vol LI. N°1. México. Ene-Mar.
- 2000 *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*. Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat y Grupo Internacional de Trabajo en Asuntos Indígenas. Serie Documentos en Español # 30. Buenos Aires. VinciGuerra Testimonios.
- CARRASCO, M. (e.p.)
"Procesos organizativos, producciones culturales y aboriginalidad en Argentina". En: *Journal of Latin American Anthropology*. AAA. Virginia. USA.
- CARRASCO, M. y C. BRIONES
1996 *La tierra que nos quitaron. Reclamos indígenas en Argentina*. Serie de documentos en español # 18. Buenos Aires. IWGIA-Copenhague.
- GELIND, C.
1999 "Construcciones de aboriginalidad en la provincia de Salta. (Contra) marchas legislativas entre 1986 y 1998" (C. Briones, M. Carrasco, D. Escolar, A. Lázari, D. Lenton, y A. Siffredi). *VII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Simposio: Procesos sociales de los Pueblos del Gran Chaco Sudamericano: Aspectos empíricos y teórico-metodológicos. UNCOMA. Neuquén. Setiembre, pp. 22-24.
- 2000 (C. Briones; M. Carrasco; D. Escolar y D. Lenton) "El espíritu de la ley y la construcción jurídica del sujeto 'pueblos indígenas'". *VI Congreso Argentino de Antropología Social "Identidad disciplinaria y campos de aplicación"*. Facultad de Humanidades, Universidad

Nacional de Mar del Plata y Colegio de Graduados en Antropología.
14 al 16 de setiembre.

MARTÍNEZ SARASOLA, C.

1996

Nuestros Paisanos Los Indios. Vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina. Buenos Aires. Emecé.

SERBIN, A.

1981

Las organizaciones indígenas en la Argentina. En: *América Indígena*. XLI (3), pp. 407-433.